

**SALVATORE RAIMONDI**

*(Ordinario di Diritto Amministrativo – Università di Palermo)*

MODELLI ORGANIZZATIVI E PROCEDIMENTALI PER  
UNA PIANIFICAZIONE INTEGRATA INTERREGIONALE\*

Ringrazio vivamente i colleghi e amici, il prof. Vermiglio, la prof.ssa Pellegrino ed altri ancora, di avermi invitato alle giornate conclusive del Master.

Partecipo sempre volentieri alle iniziative del CUST e mi piace ricordare l'attività del collega Elio Fanara, impareggiabile organizzatore di cultura e, ancora di più, di formazione. Ho conosciuto pochissimi organizzazioni di cultura dello stesso livello di quella del prof. Fanara, ma, nel contempo, non ho mai conosciuto un organizzatore di formazione dello stesso livello del prof. Fanara.

I porti sono per i giuristi una realtà molto complessa: lo sono perché sono al contempo beni demaniali, beni destinati ad un pubblico servizio, enti pubblici con compiti diversi (di programmazione, di regolazione, di gestione), impresa pubblica, possono partecipare a società per lo svolgimento di servizi strumentali. Per quanto concerne gli ambiti normativi e gli ambiti degli enti territoriali, troviamo un intreccio di competenze che vanno dall'Unione Europea allo Stato, alle Regioni, ai Comuni. A livello di Comunità europea, sebbene i regolamenti sinora emanati non concernano specificatamente i porti ma i trasporti marittimi, come è stato notato nel pregevole lavoro della collega Xerri, indubbiamente queste normative

---

\* Testo non rivisto dall'Autore.

incidono anche sui porti perché sono compresi nella politica dei trasporti.

La problematica posta dagli organizzatori di queste giornate è indubbiamente molto seria e molto interessante e, altrettanto indubbiamente, complica il quadro.

La pianificazione interregionale, per aderire al tema della mia relazione, allo stato mi pare ancora non esista.

Vediamo un poco qual è nei tratti essenziali, e per quanto di interesse del mio tema, la disciplina dei porti, in particolare la disciplina della pianificazione.

Come un po' tutti sappiamo, a livello di pianificazione, secondo l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, nei porti di cui alla categoria 2, classe 1° 2° 3°, l'ambito e l'assetto complessivo del porto sono disegnati dal piano regolatore portuale che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

La competenza per l'adozione del piano regolatore portuale è dell'Autorità portuale, laddove vi sia, previa intesa con il Comune o con i Comuni interessati, negli altri porti è dell'Autorità marittima, previa intesa con i Comuni interessati. Il piano regolatore è adottato dal Comitato portuale.

Il Comitato portuale è composto da un Presidente, che è il Presidente dell'Autorità Portuale, nominato dal Ministro su una terna designata dalla Provincia, dai Comuni e dalla Camera di Commercio, la cui competenza coincide in tutto o in parte con la circoscrizione dell'Autorità portuale. Qualora non ci sia la designazione, allora provvede la Regione. Gli altri componenti sono: il Presidente della Giunta Regionale o un suo sostituto, il Presidente della Provincia, il Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto e il Presidente della Camera di Commercio, salvo tutti gli altri che non interessano ai fini del mio discorso.

Il piano regolatore è approvato dalla Regione. Altro strumento di programmazione è il piano operativo triennale, che è approvato dal Comitato portuale.

Come appare evidente, l'impostazione della legge non supera l'ambito della Regione. Vero è che viene fatto un cenno a

porti che possono essere di interesse di più Regioni, ma questi vengono contemplati soltanto in relazione alle opere di grande infrastrutturazione. Spetta alla Regione o alle Regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione dei porti di cui alla categoria 2, classe 3°.

È, inoltre, da ricordare che il decreto legislativo n. 112 del 1998, che è uno dei decreti delegati provenienti dalla delega di cui alla legge n. 59 del 1997, cioè la cosiddetta "Bassanini uno", contempla una distinzione che è di interesse in relazione al tema. L'art. 104 stabilisce che sono mantenute allo Stato, tra l'altro, le funzioni relative, oltre che alla classificazione dei porti, alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio nei porti di rilievo nazionale ed internazionale; all'articolo 105 invece si fa riferimento ai porti di rilievo regionale e interregionale. Sicché si potrebbe dire che la categoria dei porti di rilievo interregionale sarebbe stata, in qualche modo, introdotta dal legislatore, sennonché un esame più attento di queste norme mi porta a dire che anche qui, non diversamente che nella legge n. 84, si fa riferimento al rilievo interregionale soltanto in relazione ad opere e non in relazione ai porti in generale cioè alla gestione, alla conduzione, ai poteri di direzione che sono propri dell'Autorità portuale o dell'Autorità marittima. In sostanza, quindi, abbiamo, soltanto, questi due riferimenti normativi, uno contenuto nella stessa legge n. 84 del 1994, l'altro contenuto nel decreto legislativo n. 112 del 1998 che fu il decreto legislativo, del c.d. "federalismo a costituzione invariata", in cui c'è la menzione di interesse interregionale, cioè un interesse che supera la dimensione della Regione ma, ripeto, mi pare sia limitato solo alle opere.

Nella legge n. 84/94 si parla di grandi strutture, nel decreto legislativo n. 112/98 si adopera un'espressione più compiuta, però sempre di opere si tratta, perché all'art. 105 si parla, non diversamente che nell'art. 104, di programmazione,

pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale. Quindi, nell'art. 112 si parla di opere edilizie, nella legge n. 84/94 si fa riferimento alle grandi infrastrutture, ma siamo sempre e soltanto nel campo delle opere.

Considerando la legislazione di settore sui porti ritengo che si possa arrivare alla conclusione che non c'è nulla che consenta di costruire un qualche discorso per la parte che riguarda modelli organizzativi per una pianificazione integrata regionale.

Vediamo se il problema del quale ci stiamo occupando possa essere in qualche modo risolto attraverso gli strumenti procedurali offerti non già dalla legislazione sui porti, ma dalla legislazione generale sulle amministrazioni pubbliche. In verità la normazione degli ultimi anni ha concepito tutta una serie di strumenti che hanno proprio come scopo quello di consentire, per usare l'espressione meno impegnativa, la riconduzione ad unità di interventi che vengono effettuati con una finalità unitaria da diversi soggetti, che possono essere pubblici ma possono essere anche privati. Abbiamo, ormai, una messe di questi strumenti. Solo per ricordarli, abbiamo: la programmazione negoziata, l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto di programma, il contratto di area. Non starò ad illustrarvi tutti, vi dirò quello che considero essenziale.

La programmazione negoziata è uno strumento che può essere interessante, anche in relazione ai porti e vedremo tra poco in quale misura. Si deve intendere come tale la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte pubblica o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo richiedenti una valutazione complessiva delle attività di competenza. Ritengo opportuno sottolineare che, da una parte, per quanto concerne i soggetti, ci

potremmo rientrare, perché si parla di soggetti pubblici o soggetto pubblico competente e parte o parti pubblico-private. Però si tratta di uno strumento che ha come obiettivo quello della realizzazione di interventi puntuali. Quindi è uno strumento che si può anche utilizzare in relazione ai porti, ma si tratta di una utilizzazione episodica.

L'intesa istituzionale di programma, chiaramente, non è applicabile ai nostri fini perché è un accordo tra amministrazione centrale, regione, province autonome, in cui i soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili. Vi risparmio il resto perché si tratta di una configurazione soggettiva chiusa: amministrazione centrale, regionale e provinciale.

L'accordo di programma quadro è quello che presenta una disciplina più estesa e quindi non posso illustrarla per intero. E' uno strumento interessante. Si tratta dell'accordo promosso con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati: amministrazione centrale, regionale e province autonome, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. Questo è uno strumento di dubbia applicabilità.

Il patto territoriale, per citare un esempio si pensi al patto territoriale delle isole Eolie, è un patto che viene promosso da enti locali, da parti sociali o altri soggetti, pubblici o privati, con i contenuti di cui all'accordo di programma, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Naturalmente nessuno esclude che un'Autorità portuale possa fare parte di un patto territoriale, però non è la soluzione del problema del quale ci stiamo occupando. Ci troviamo, ancora una volta, di fronte ad interventi episodici, anche se il patto territoriale, diversamente dalla programmazione negoziata, sembra preludere ad una serie di altri interventi.

Il contratto di programma è il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi, ecc. ma non mi pare che sia applicabile perché sul piano dei soggetti non è adeguato.

Infine, il contratto di area è certamente inadeguato perché è uno strumento che ha come scopo la creazione di nuova occupazione in territori circoscritti, con ampie partecipazioni di settore, ma non offre assolutamente strumenti per la soluzione del problema. Abbiamo visto adesso che gli strumenti procedurali sono sostanzialmente inadeguati, alcuni ben possono essere utilizzati, ma non sono la soluzione del problema. Sono strumenti dei quali anche i porti si possono avvalere.

A questo punto non rimane altro da fare che pensare a modifiche legislative. Al riguardo devo fare presente a chi non lo sapesse, che alcune di esse, relativamente ai porti, sono state presentate in Parlamento e sono ancora pendenti. Dato che le Camere si sciolgono a gennaio, ritengo che prima della fine della legislatura non si farà nulla, ma qualcuno di questi disegni di legge presenta un rilevante interesse e quindi merita una qualche annotazione. Tra gli altri, vi è uno di questi che offre degli spunti interessanti anche se fa un discorso che, come vedremo fra un po', si interrompe a metà. Mi riferisco al disegno di legge n. 2280, di iniziativa del senatore Cicolani. In primo luogo, prospetta la possibilità di aggregazione di più porti in un unico sistema amministrativo, con una sola Autorità portuale, al fine di consentire – come si legge nella relazione – lo sviluppo di essi in modo coordinato e secondo un programma unitario.

Nell'articolo la disposizione più interessante è contenuta nell'introduzione all'articolo 6, comma 2, della legge n. 84/94: i porti rientranti nella categoria 2° di cui si riavvisi l'appartenenza ad un unico sistema, possono essere aggregati ai fini amministrativi in capo ad una preesistente Autorità portuale, affinché questa espleti, riguardo a ciascuna di essi, i compiti che le sono affidati dalla presente legge, tenendo conto delle opportunità di sviluppo dell'intero sistema. Tralasciando il resto

perché di minore importanza, poi il comma si conclude così: le regioni possono, con leggi regionali, attribuire all'Autorità portuale esistente nel territorio regionale l'esercizio di attività loro spettanti in materia di amministrazione del demanio marittimo. Vi leggo questa disposizione soltanto perché si fa espressa menzione delle regioni, però, è da interpretare nel senso che ogni regione va per conto suo. Sennonché ci si aspetterebbe che alla stregua di questa disposizione ci fossero, poi, degli sviluppi in relazione alla disciplina riguardante le competenze per l'approvazione del piano regolatore portuale, o per la preposizione alle cariche: con quale procedimento si nomina il presidente dell'Autorità portuale, come si compone il Comitato portuale? Ebbene questo sviluppo è totalmente assente.

Arrivo alla mia modesta conclusione. Se potessi indicare delle soluzioni già precise, ne sarei ben contento ma, come studioso, posso limitarmi a fare solo qualche riflessione.

Punto primo. Qualunque discorso si voglia fare in ordine alla pianificazione integrata interregionale non può non prendere le mosse dall'unicità dell'Autorità portuale, per tutta l'area interessata da questi interventi di carattere unitario. Guai se pensassimo a strumenti di coordinamento tra più Autorità portuali, a organi collegiali a composizione mista.

Consentitemi a riguardo di aprire una parentesi: questo è un Paese che sul piano amministrativo non può andare avanti. Mi spiego meglio. Non so se ve ne siete accorti ma, da alcuni anni a questa parte, in questo Paese si procede continuamente attraverso nomine di commissari straordinari. Ormai abbiamo commissariati di carattere stabile, tanto che ho parlato di amministrazioni parallele. Il commissariato per l'emergenza rifiuti dura a Napoli dal 1986, a Palermo dal 1989. Non faccio distinzione tra destra e sinistra, *in pari causa turpitudinis*. Abbiamo l'emergenza traffico nelle città. A Palermo e a Catania i sindaci sono commissari straordinari. La caratteristica di questi commissariamenti è questa: si attribuisce la carica di commissario a quell'autorità amministrativa che non è stata capace di risolvere il problema con la legislazione ordinaria.

Con la legislazione derogatoria è anche più facile fare gli appalti, dare incarichi a professionisti, assumere. Ora c'è il commissariamento per i grandi eventi: la coppa *Louis Vitton* a Trapani, un grande evento e si nomina il commissario; la beatificazione di Padre Pio: si nomina il commissario. Per qualunque cosa ormai si nomina un commissario.

Ritornando ai porti, mi auguro che non si commetta l'ennesimo errore di portare avanti la consueta esaltazione degli enti locali. Ormai in Italia abbiamo l'esaltazione dei Comuni, a cominciare dall'art. 114 della Costituzione che dice che la Repubblica si compone di Comuni e di Province. Nei Comuni, grossi o piccoli, ci sono le diverse parrocchie politiche che litigano fra di loro, anche nell'ambito degli stessi partiti, perché tutto diventa strumento di potere. Quindi bisogna non arrivare ai commissariamenti ma laddove ci siano, in relazione alle aree, interessi interregionali, è opportuno che operi una sola Autorità portuale.

Il problema è vedere in che modo si deve organizzare la disciplina delle competenze e delle preposizioni alle cariche. Indubbiamente, nel momento in cui si arrivasse alla conclusione che un'unica Autorità portuale gestisce più porti, alcuni ricadenti in una regione altri ricadenti in altre regioni, la composizione del Comitato portuale dovrebbe essere cambiata. Non si può limitare la partecipazione soltanto al Presidente della regione nella quale ricade il porto dal momento che i porti ricadono in più regioni.

A riguardo la professoressa Xerri, nel suo libro, dice che per i piani regolatori portuali si prevede l'intesa con i comuni, ma emerge un problema nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta. Questo pericolo è sempre incombente ma, anche a questo riguardo, devo dire che in questo disegno di legge c'è uno spunto interessante in materia di approvazione dei piani portuali. Questo disegno di legge suggerisce che nell'ipotesi in cui certi accordi, certe intese non si riescano a raggiungere, bisognerebbe fare applicazione di una disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 190 sulle grandi opere. In sostanza, di



fronte alla necessità di fare grandi opere, in caso di un motivato dissenso delle regioni o delle province autonome, si procede come segue: per le infrastrutture di carattere interregionale internazionali il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del consiglio superiore, seguendo un *iter* che sfocia, poi, in un decreto del Consiglio dei Ministri, in una delibera del Consiglio dei Ministri, in un provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri. Quando l'intesa non si può raggiungere, si stabilisce che, trascorso un certo termine, si prescinde dall'intesa e si adottano anche strumenti organizzativi, quale la conferenza dei servizi. Purtroppo si tende a cancellare quel poco che rimane dello Stato.

Io mi sono scoperto centralista. Nessuno osa dire di se stesso che è centralista, ma vi assicuro che ve ne sono tanti. Centralista non vuol dire che mi piacerebbe tornare a Cavour. Quel poco di Stato che è rimasto dovremmo cercare di tenercelo, anzi cercare di potenziarlo un poco, per la semplice ragione che l'imparzialità, l'indipendenza di chi decide è direttamente proporzionale alla dimensione dell'Ente di riferimento. Noi lo vediamo come avvocati che in certe cause civili o penali ci sono grandi tensioni in sedi locali per cui la decisione deve essere quella, anche se non è quella giusta. Spesso si arriva alla Corte di Cassazione e ci accorgiamo che lì interviene quella indipendenza, imparzialità, estraneità dagli interessi locali territoriali che consente di arrivare a una decisione giusta.

Credo di aver parlato abbastanza, mi fermo qui, ringraziandoVi per la partecipazione.

## ***DISCUSSANT***

**ALDO TIGANO\***

*(Ordinario di Diritto amministrativo – Università di Messina)*

Grazie, Presidente. Pensavo che col passare del tempo e degli anni fosse più facile controllare le emozioni invece vi sono circostanze nelle quali tornano più vive. Un convegno, una relazione, un intervento mi fanno ricordare quando, agli inizi degli anni 80, fu emanata la nuova legislazione sulle Unità Sanitarie Locali. Il Professore Elio Fanara organizzò una serie di seminari a scopo di aggiornamento e perfezionamento ed incaricò il Professore Giuseppe Vermiglio e me, eravamo ancora giovani ed inesperti, a tenere un ciclo di relazioni in varie città italiane. Conoscendo la nostra emotività, il Professore Fanara, quando prendevamo la parola, si alzava dal tavolo, si metteva in un angolino e ci faceva quasi da suggeritore. A me, a Giuseppe Vermiglio ed a tanti altri colleghi ed amici, giovani e meno giovani, questo suggeritore manca. Ma abbiamo il dovere di onorarne la memoria e dobbiamo andare avanti.

Il compito è facilitato dalla bellissima relazione del professore Raimondi.

Quando ho accettato l'invito del Professore Vermiglio mi sono sentito nella stessa posizione, dato che siamo nell'ambito del Diritto della navigazione, delle barchette che si legano ad un transatlantico o ad una grande nave. La grossa nave è il Professore Raimondi, io sono la barchetta. Conosco il Professore Raimondi non solo per la sua bravura, per il suo saper navigare nel mare della teoria generale, ma per la sua capacità da arrivare al cuore dei problemi. Nella relazione del

---

\* Testo non rivisto dall'Autore.

Professore Raimondi non vi è nulla di inutile, tutto è efficace, come dimostra la soluzione che ha proposto. È una soluzione organizzativa che dà certezza sui modi di fare il piano integrato interregionale, e che pertanto condivido.

Però consentitemi una breve osservazione sul piano regolatore del porto. Il piano regolatore del porto contiene sostanzialmente due previsioni: una è la disciplina del territorio, l'altra il piano di sviluppo.

Per quanto riguarda il piano territoriale, che determina l'assetto del territorio, probabilmente non vi è possibilità giuridica, di un concorso di altre autorità, perché quando si tratta di disciplinare il territorio, gli atti dell'autorità non sono privi di effetti; quindi vi può essere solo un'integrazione tra istituzioni, ciascuna per la propria parte, per il proprio spazio.

Per quanto riguarda, invece, il piano di sviluppo possiamo immaginarci delle previsioni, che sono meramente programmatiche, prive di effetti capaci di incidere sulla sfera giuridica dei terzi e allora forse un'esigenza di approvazione integrata non esiste. Se, invece, la previsione del piano di sviluppo (per esempio del piano regolatore di Messina) implica interventi sul territorio dell'Autorità marittima di Reggio Calabria, la soluzione è quella che troviamo nell'articolo 5 della legge n. 84/94: l'intesa, l'accordo che, è il sistema integrato di fare previsioni, con la possibilità di applicare la legge n. 190, ove questo accordo non sia raggiunto, ma sia necessario rendere vincolanti le previsioni del piano regolatore dell'Autorità portuale.

Si tratta di considerazioni superficiali che non ho approfondito e sottopongo agli uditori. Grazie.

